

Sammanfattning

Skolinformationsutredningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Lösningen ska innebära att Statens skolverk (Skolverket) tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket. Insamlingen ska göras utanför sådan verksamhet som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lösningen syftar bl.a. till att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

Informationsförsörjningen försvårades genom ny rättstillämpning år 2020

En förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Föräldrar och elever behöver information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Kommunerna behöver information om elevsammansättningen för att kunna fördela resurser till de olika skolorna. Huvudmännen behöver underlag för det systematiska kvalitetsarbetet. Även myndigheter, som t.ex. Skolverket och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns också en efterfrågan på information om skolområdet från allmänheten, media, forskare och olika utredande myndigheter och organisationer.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebar att uppgifter om skolor, barn och elever, personal, betyg, genomströmning m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av absolut sekretess. Att SCB:s bedömning var korrekt framgår av avgöranden från kammarrätterna.

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för annat, exempelvis kommunernas resursfördelning, Skolverkets statsbidragshantering och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de uppgifter som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av den absoluta sekretess som gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik, innebär det att Skolverket inte kan publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän. Det handlar exempelvis om uppgifter om elevsammansättning och betygsresultat för fristående skolor. Skolverket beslutade därför år 2020 att endast publicera sådana uppgifter på nationell nivå. Det innebär att informationsförsörjningen inte längre fungerade så som riksdag och regering avsett.

Regeringen lämnade i mars 2021 en proposition till riksdagen med förslag om en tidsbegränsad lösning på problemet. Propositionen resulterade i en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Därmed kunde Skolverket åter publicera uppgifter för enskilda huvudmän. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen skulle ursprungligen gälla till den 1 juli 2023. Regeringen har föreslagit att bestämmelsen ska fortsätta att gälla till och med den sista juni 2026. För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet handlar primärt om att göra det möjligt för Skolverket att samla in, bearbeta och dela med sig av sådana uppgifter som Skolverket i dag får från SCB. Förslaget är utformat som en helhetslösning för informationsförsörj-

ningen på skolområdet och omfattar även delar av informationsförsörjningen som inte hindras av statistiksekretessen.

En ny insamling av uppgifter hos Skolverket utesluter inte att offentlighetsprincipen införs. Ett genomförande av vårt förslag utesluter inte heller att man samtidigt inför en insynsprincip för enskilda huvudmän. Vårt förslag i detta delbetänkande medför en tydligare reglering av informationsförsörjningen på skolområdet och Skolverkets personuppgiftshantering. Förslaget har således fler effekter än att ersätta den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Genomförandet är därmed, enligt vår uppfattning, inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen eller en insynsprincip införs eller inte.

För att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation samtidigt som förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras och skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställs behövs ny reglering i flera olika avseenden. Vi föreslår

- att Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen på skolområdet,
- att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet,
- att andra myndigheter och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska lämna uppgifter till Skolverket samt att Skolverket ska lämna uppgifter till Skolinspektionen och SCB,
- nya bestämmelser om behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning,
- en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning, och
- en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

Utredningens målbild har varit att återställa tillgången till information på skolområdet till situationen före år 2020. Utgångspunkten är dock komplex. Den felaktiga rättstillämpningen före år 2020 har inneburit att verksamheter som Skolverkets uppföljning och utvärdering, huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och kommunernas resurs-

fördelning har byggts upp utifrån en felaktig uppfattning om vilka uppgifter som är tillgängliga och hur de kan användas. Även uppfattningen om vilken insyn elever, föräldrar och allmänheten har rätt till i skollagsreglerad verksamhet bygger på en felaktig rättstillämpning. Om sekretessbestämmelsen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen hade tillämpats korrekt från början hade informationsförsörjningen på skolområdet behövt utformas på ett annat sätt.

Vid ett genomförande av förslagen i delbetänkandet kommer Skolverket att ha förutsättningar att bedriva sin kärnverksamhet, utan att vara beroende av uppgifter från myndighetens särskilda statistikverksamhet. Det regelverk vi föreslår gör det också möjligt för Skolverket att säkerställa flera andra aktörers tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten. Sammantaget medför förslagen en tydligare och mer modern reglering för Skolverkets arbete med informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen

Syftet med vårt förslag är att skapa möjligheter för Skolverket att bedriva sin kärnverksamhet med bl.a. uppföljning och utvärdering samt fördelning av statsbidrag. Även externa aktörer, som andra myndigheter, kommuner, elever och föräldrar, har behov av information. Vårt förslag syftar alltså också till att göra det möjligt för Skolverket att tillgodose även dessa externa aktörers behov av information om den skollagsreglerade verksamheten.

Det har under arbetets gång visat sig vara svårt att överblicka samtliga de uppgifter som används för informationsförsörjningen på skolområdet och vilka aktörer som har behov av vilken information. Informationsbehovet är inte heller statiskt över tid, utan varierar t.ex. med händelser i vår omvärld och de uppdrag regeringen ger Skolverket. Informationsförsörjningen på skolområdet är enligt vår bedömning mycket komplex och vi anser att det finns ett värde i att Skolverket får i uppdrag att ansvara för informationsförsörjningen. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i Skolverkets instruktion som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde.

I Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen bör det enligt vår mening ingå att – i den utsträckning det är möjligt enligt tillämpligt regelverk – säkerställa tillgången till information om skollagsreglerad verksamhet. Det bör också ingå att bevaka tillkommande behov av information och att på lämpligt sätt arbeta för att även dessa behov ska kunna tillgodoses. Med tillkommande behov avses som utgångspunkt inte att t.ex. en kommun vill beakta en ny variabel – som Skolverket inte har tillgång till – vid fördelning av resurser. I stället avses sådana nya behov av information som uppkommer till följd av ändrad lagstiftning, nya regeringsuppdrag eller liknande.

Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet

SCB har en relativt omfattande uppdragsverksamhet på skolområdet. En stor andel av de uppdrag SCB utför på skolområdet avser att ta fram underlag för resursfördelning åt kommuner. Underlagen kan skraddarsys utifrån önskemål från respektive kommun och de redovisas på skolenhetsnivå. SCB utför också andra uppdrag som innebär sammanställningar av uppgifter på skolområdet. Vad gäller dessa andra uppdrag är kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer återkommande uppdragsgivare.

När den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen upphör att gälla kommer SCB inte längre kunna utföra uppdrag som går ut på att ta fram information där en enskild huvudman eller dennes förskole- eller skolenheter går att identifiera. Det kommer därmed att saknas förutsättningar för SCB att bedriva stora delar av sin uppdragsverksamhet på skolområdet. Majoriteten av de aktörer som beställer bearbetade uppgifter från SCB får antas ha ett fortsatt behov av sådan information. För att säkerställa att kommuner och andra aktörer även fortsättningsvis kan få tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten föreslår vi att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet. Därmed kan vissa av de behov av information som nu hanteras inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet tillgodoses även fortsättningsvis.

Vi föreslår att Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet. Med myndigheter avses också kommuner och regioner. Vidare ska Skolverket få ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter.

Skolverket ska endast få utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. I och med det kan de uppgifter Skolverket förfogar över inte användas av myndigheten för att ta fram statistik som avser annat än det skollagsreglerade området.

Skolverket ska enligt vårt förslag ta ut avgifter för uppdragsverksamheten. Skolverket ska vidare besluta om avgifternas storlek och myndigheten ska få disponera avgiftsinkomsterna.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Vi bedömer att Skolverket inte kan åberopa bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter i 6 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som stöd för insamling av uppgifter i den nya verksamheten med informationsförsörjning. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen sträcker sig enligt vår mening inte längre än att statliga myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna när de samlar in uppgifter inom ramen för den särskilda statistikverksamheten och de insamlade uppgifterna därmed omfattas av statistiksekretessen. Inte heller kan andra myndigheter med särskild statistikverksamhet lämna uppgifter till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning med stöd av de undantag från statistiksekretessen som finns i 24 kap. 8 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen. För att göra det möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet är det enligt vår bedömning nödvändigt med nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet, som bryter eventuell sekretess och tydliggör uppgiftslämnande myndigheters och andra aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket.

Bestämmelserna om skyldighet för andra statliga myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket ska enligt vår bedömning införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning. Följande myndigheter ska enligt vårt förslag vara skyldiga att lämna uppgifter till Skolverket.

- Centrala studiestödsnämnden (CSN),
- Migrationsverket,
- Skatteverket,

- Socialstyrelsen,
- Skolinspektionen,
- SCB, och
- Universitets- och högskolerådet (UHR).

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet vi föreslår för Socialstyrelsen och SCB innebär att dessa myndigheter kommer att lämna uppgifter som omfattas av statistiksekretess till Skolverket.

Vi föreslår också en bestämmelse om skyldighet för statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning att lämna uppgifter till Skolverket. Bestämmelsen ska föras in i skollagen (2010:800).

Vårt förslag innehåller även bestämmelser om skyldighet för Skolverket att lämna vissa uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten till SCB och Skolinspektionen.

Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Vi föreslår nya bestämmelser om behandling av personuppgifter, som ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Med sådan verksamhet avses Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer. Bestämmelserna ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen.

Bestämmelserna syftar till att ge Skolverket förutsättningar att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Bestämmelser som är anpassade för den personuppgiftsbehandling som utmärker Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning medför att det blir tydligare vad som gäller i det avseendet och personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsebar.

Skolverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i verksamheten med informationsförsörjning. Det gäller även när Skolverket behandlar personuppgifter på uppdrag av andra i myndighetens uppdragsverksamhet.

Det ska framgå av bestämmelserna för vilka ändamål Skolverket får behandla personuppgifter i verksamheten med informationsförsörjning. Förenklat uttryckt handlar det om att göra det möjligt för Skolverket att:

- följa upp, utvärdera och analysera den skollagsreglerade verksamheten,
- fullgöra informationsskyldighet,
- tillgodose myndighetens interna informationsbehov, och
- dela med sig av information till andra myndigheter och enskilda.

Finalitetsprincipen ska vara tillämplig. Principen innebär att de insamlade uppgifterna inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med angivna ändamål.

Det ska framgå av bestämmelserna i skollagen att Skolverket ska få behandla personnummer och samordningsnummer. Vi bedömer att Skolverket kan behandla känsliga personuppgifter med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

Vi föreslår ett antal s.k. skyddsåtgärder. Vid sökning i personuppgifter ska det som utgångspunkt vara förbjudet att använda sökbegrepp som avslöjar känsliga personuppgifter. Vidare ska Skolverket få använda födelseort som sökbegrepp endast i betydelsen född i Sverige respektive född utomlands. Tillgången till personuppgifter för den som arbetar hos Skolverket ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Direktåtkomst till personuppgifter ska få medges endast om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En ny sekretessbestämmelse

En ny sekretessbestämmelse ska införas till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Uppgifter om enskilds personliga förhållanden ska omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skolverket ska alltså tillämpa ett s.k.

omvänt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess och att Skolverket ska neka utlämnande om det inte står klart att den enskilde eller närstående inte lider men vid ett utlämnande.

För att säkerställa tillgången till information på skolområdet behövs undantag från sekretessen. Sekretessen ska inte gälla för uppgift i lärar- och förskolläraryregistret. Inte heller ska sekretessen gälla för kontaktuppgift och uppgift om namn i skolenhetsregistret.

En ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning

Det ska införas en ny förordning, med bestämmelser som på olika sätt är av betydelse för att Skolverket ska kunna tillgodose informationsförsörjningen på skolområdet.

Skolenhetsregistret, lärar- och förskolläraryregistret samt det nationella informationssystemet för skolväsendet regleras i dag i tre separata förordningar. Vi föreslår att förordningarna ska upphävas och att relevanta bestämmelser i stället ska finnas i den nya förordningen. Förordningen ska också innehålla de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi föreslår. Vidare ska befintliga bestämmelser som ger Skolverket – och Skolinspektionen – rätt att meddela föreskrifter finnas i den nya förordningen.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs, med några undantag, ska träda i kraft den 1 juli 2024. Däremot kommer inte Skolverket att kunna ta över insamlingen från SCB på så kort tid. Skolverket och SCB kommer att behöva förbereda övertagandet noga för att inte riskera kvalitetsbrister i information och statistik eller ökad börda för uppgiftslämnarna samt för att säkra den personliga integriteten hos de registrerade. Vi bedömer att Skolverket kan ta över insamlingen från SCB från och med den 1 januari 2026 och att de föreslagna ändringarna i Skolverkets instruktion ska träda i kraft från detta datum. Det är dock en pressad tidplan som bl.a. förutsätter att riksdag och regering i god tid fattar beslut om nödvändiga författningsändringar och därmed förknippade budgetbeslut.

Vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser för att genomföra förslagen. Däremot skulle det underlätta om den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller under en tid även efter att Skolverket tagit över insamlingen. Regeringen har föreslagit att den tillfälliga bestämmelsen ska förlängas till den 1 juli 2026.

Konsekvenser av förslaget

Vi bedömer att förslaget inte medför någon ökad börda för kommuner, regioner och enskilda huvudmän inom skolväsendet. Inrapporteringen bör fungera på samma sätt som i dag och förslagen innebär inte att några nya uppgifter samlas in från huvudmännen. Kommuner kommer också fortsättningsvis kunna beställa uppgifter för sin resursfördelning och huvudmännen kommer att kunna beställa specifika underlag från Skolverket för sitt systematiska kvalitetsarbete.

Vårt förslag innebär konsekvenser för flera statliga myndigheter. Men med undantag för Skolverket och SCB bedömer vi att dessa konsekvenser endast är marginella. För Skolverket och SCB innebär förslaget ökade kostnader under den period som Skolverket bygger upp en ny verksamhet och SCB avvecklar delar av sin verksamhet. Vi bedömer dock att förslaget innebär en ekonomisk besparing för staten från och med år 2026 då Skolverkets kostnader kan förväntas vara lägre än den ersättning som myndigheten betalat till SCB för arbetet med insamling. Från och med år 2028 bedömer vi att det inte längre föreligger några övergångskostnader. Då innebär förslaget en besparing för staten på 6,8 miljoner kronor jämfört med kostnaderna år 2023.

Förslaget innebär att Skolverket behandlar en mycket stor mängd personuppgifter om barn och deras föräldrar samt om personal i skolväsendet. Jämfört med den behandling som SCB gör i dag kommer Skolverket inte att behandla några nya personuppgifter. Däremot innebär förslaget att personuppgifter kommer att behandlas av flera myndigheter än i dag. De integritetsskyddande åtgärder vi föreslår innebär dock att påverkan på enskildas personliga integritet begränsas. Denna påverkan framstår därmed som proportionerlig i förhållande till det angelägna intresset att det finns en väl fungerande informationsförsörjning på skolområdet. Vi bedömer också att förslagen är

förenliga med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Förslaget innebär att statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen behöver brytas i några få särskilt angivna fall genom att uppgifter lämnas till Skolverket från Socialstyrelsen och SCB. Utifrån utredningens direktiv har vi bedömt att det inte finns någon annan möjlighet för Skolverket att få tillgång till de uppgifter som behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera som avsett. Uppgifterna kommer dock att skyddas av sekretess även hos Skolverket. Utredningen bedömer att ett genombrott i statistiksekretessen i enlighet med vårt förslag är motiverat och att det inte negativt påverkar förtroendet för den officiella statistiken. Vi bedömer också att förslaget är förenligt med EU-förordningen om europeisk statistik.